

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA
CUARTO PERIODO

CARPETAS NOS. 1268 1300 DE 1993

DISTRIBUIDO Nº 2531 DE 1993

COMISION ESPECIAL

COPIA DEL ORIGINAL SIN CORREGIR

NOVIEMBRE DE 1993

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA

Reforma

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 9 DE NOVIEMBRE DE 1993

A S I S T E N C I A

Preside	: Señor Presidente de la Cámara de Senadores Gonzalo Aguirre Ramírez
Miembros	: Señores Senadores Américo Ricaldoni, Alvaro Alonso, Danilo Astori, Hugo Batalla, Juan C. Blanco, Federico Bouza, José Korzeniak, Pablo Millor, Carlos Julio Pereyra, Jaime Pérez, Walter Santoro y Alberto Zumarán
Asisten	: Señores Secretarios de la Cámara de Senadores Juan Harán Urioste y Mario Farachio y Prosecretario señor Dardo Martín Ortiz; y el señor Representante Nacional José Díaz
Secretario	: Señor Jorge Blasi
Ayudante de Comisión	: Señor Lorenzo A. Saavedra

lt.

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 14 y 50 minutos)

De acuerdo con la agenda que la Comisión se ha fijado, corresponde considerar el tema de la supresión de la acumulación por sublemas en la Cámara de Representantes.

La Presidencia expresa que va a ser muy breve en la consideración de este punto. Cree que es conocida su posición contraria al mismo, dado que ha expuesto su criterio reiteradamente y lo que expresa al respecto la Exposición de Motivos, redactada por ella, refleja su pensamiento.

De todas maneras, corresponde agregar que son conocidos los defectos de este sistema, consistentes fundamentalmente, en que permite la acumulación de votos, fenómeno que ignoran los ciudadanos que se va a producir, en función de un acuerdo entre candidatos que inscriben un mismo sublema ante la Junta Electoral. Como vemos, el sistema no favorece la libertad de elección de los ciudadanos e, inclusive, puede acarrear una clara distorsión de su voluntad. El ciudadano vota por su candidato, sin saber que su voto se suma, posteriormente, a los de otra hoja de votación, por lo que termina eligiendo a otra persona para ocupar un escaño en la Cámara de Representantes, a la que no tuvo la voluntad de votar.

En síntesis, esta es la fundamentación de nuestra posición, a la que podemos agregar que, mientras los partidos son entidades conocidas por los que opta el ciudadano, los sublemas no son nucleamientos permanentes que responden a una tendencia cierta, no ya del electorado, sino de determinada corriente de un partido político.

Las corrientes son de carácter nacional. Cuando llega el momento de la elección, aparece una serie de aspirantes a ser representantes que inscriben las hojas de votación. Luego, se crea la ficción del sublema, que no responde a una tendencia determinada de carácter político dentro de un partido y en un departamento, sino que es un acuerdo entre distintos candidatos a fin de sumar sus votos y derrotar a otro aspirante que tiene más apoyo popular y, por lo tanto, cuenta con más sufragios.

Dicho así, es muy fácil hacer la crítica de e s t e sistema y postular su supresión, tal como hace el proyecto en una frase muy clara que dice "Queda prohibida la acumulación por sublemas". No se nos escapa --dado que formamos parte del mundo político-- que, en lo interno de las tendencias o corrientes de los partidos, los sublemas llenan una necesidad referida a que los movimientos nacionales deben tener listas en los departamentos, o sea, lograr que haya hojas de votación en las que figuren los candidatos nacionales a la Presidencia de la República y al Senado. Si el candidato que pertenece a la corriente partidaria no tiene perspectivas de triunfar en la elección, será muy difícil que abra la hoja de votación y realice es esfuerzo físico, intelectual y financiero necesario

para "marcar" estos votos. Por lo tanto, para tener cierta posibilidad de ser electo, celebra un acuerdo con otro del mismo sector o de otro sector partidario. Es decir, lo hace con un candidato que, tal vez, en su hoja de votación inscribe otra lista de candidatos al Senado y otra para la Presidencia de la República.

Esta es la explicación muy sencilla del fenómeno, la razón de su subsistencia, que se comprende perfectamente desde la óptica de quienes son candidatos con pocas chances en el ámbito departamental. Sin embargo, desde el punto de vista lógico y conceptual, el sistema es indefendible. Desde el punto de vista del ciudadano, no tiene justificación alguna, aunque pueda configurar una necesidad en lo interno, no ya de los partidos, sino de sus sectores y de sus agrupaciones departamentales.

Con estas palabras queda expresada nuestra posición que, en definitiva, no hace otra cosa más que reiterar lo que dice la Exposición de Motivos, tratando de explicar la esencia del fenómeno, por si no resultare claro.

SEÑOR BLANCO.- En las bases del sistema de reforma constitucinal aprobadas por el sector político que represento, con fecha 14 de julio del presente año, en el número 2 se establece la eliminación de la acumulación por sublemas para cooperativas electorales.

De esta forma, señalo muy sintéticamente mi concordancia con la propuesta que se formula. De todas maneras, quiero señalar que, tal como el señor Presidente lo recordaba, es menester tener en cuenta los aspectos de la realidad política.

En el proyecto de ley de reforma constitucional que he presentado, no se hace referencia específica al tema, porque al igual que en otros relacionados con el régimen electoral, se propone que se habilite a la ley para modificar el artículo correspondiente por los dos tercios de votos de cada cámara. En consecuencia, no se consideró necesario cambiar el texto del artículo, ya que la ley quedaba facultada para su variación posterior.

Con lo expuesto, quiero indicar que en el proyecto de ley que he presentado no se encara la aplicación de esa modificación u otras similares en el texto constitucional para las elecciones de 1994.

Pero estas circunstancias de carácter temporal no me apartan de mi concordancia con el fondo del tema de la eliminación de la acumulación por sublema, tal como se propone. Reitero, que habrá que analizar en función de la realidad política de esta Comisión y del Parlamento en general, si su instrumentación es viable para estas elecciones o si es conveniente, como he propuesto, dejar librado a la ley la implementación de su eliminación.

SEÑOR SANTORO.- Señor Presidente: en lo que tiene que ver con el tema de sublemas, existe una especie de historia o literatura muy adversa. Ello lo podemos concluir de la serie de argumentaciones que hemos escuchado en la sesión de hoy en el sentido de que la existencia del sublema hace equívoca la voluntad del ciudadano, ya que al votar, por ejemplo, sublemas para cargos legislativos, no se sabe bien a quién realmente se está eligiendo.

No dejamos de comprender las críticas u observaciones que se le efectúan al sistema de sublemas, pero sí queremos recordar que este mecanismo existe desde el año 1925, y que si bien la Constitución no lo establece expresamente, tampoco lo prohíbe. Naturalmente, ha generado diversas estructuras en el momento de realizar o definir las hojas electorales a través del establecimiento de distintas listas y proceder a la acumulación de votos para lograr fundamentalmente cargos de carácter legislativo, lo que también puede suceder a nivel de las Juntas Departamentales.

Hasta el año 1936, ocasión en que se realizó una modificación legislativa, los sublemas se admitían, inclusive, para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República.

Consideramos que si bien este mecanismo puede merecer este tipo de observaciones, no es admisible que la crítica tenga el fin de erradicarlo definitivamente de nuestra Legislación, por la sencilla razón de que en materia de sublemas, hay que tener en cuenta un elemento, que es muy importante. Se trata de que es un sistema que habilita la posibilidad de que distintos actores en materia electoral,

puedan nuclearse y trabajar en pos de una hoja electoral de determinada candidatura, pero en beneficio del partido que integran, es decir, en favor de la jornada electoral en general.

Por lo tanto, constituye un elemento que posibilita la intervención en la actividad política de un grupo de ciudadanos que, de otra manera, no podrían hacerlo.

Además, no se advierte que el sublema tiene la particularidad, en cierta medida, de permitir la aplicación de un mecanismo vigente, como es el de la representación proporcional. A través de los sublemas, hay manifestaciones de este sistema electoral constituido por el hecho de que a partir de su existencia, será elegido una vez reunida la cantidad de votos necesaria, el candidato que obtenga la mayoría dentro del sublema. Esto refleja la aplicación del sistema de la representación proporcional, ya que existe la posibilidad de que, a través de la suplencia, se pueda contar con este elemento.

Tal vèz pueda ser criticable, en el sentido de que es un sistema que, en cierta medida, procede a ocultar al ciudadano cuál es realmente la intención perseguida por quienes integran la lista. De esta manera, su manifestación de voluntad no es todo lo directa que debería para la emisión del voto. Sin embargo, e s t e conjunto de estructuras electorales son ampliamente conocidas.

A todo ello, queremos agregar que no se puede hablar en forma genérica de sublemas, ya que éstos tienen distintas formas, categorías y naturaleza. Como es sabido --no es una calificación creada por nosotros, sino que proviene del estudio de quienes se dedican a estos

temas--, existen tres tipos de sublemas: homogéneos, mixtos y heterogéneos. El primero, es aquel que representa un determinado lema --es decir, un partido--, bajo el que se votan los mismos candidatos a la Presidencia de la República y al Senado; la única diferencia es que no se elige dentro de la misma lista a los representantes.

Por lo tanto, no se puede afirmar que el sublema procure perturbar la expresión de voluntad del ciudadano, ya que se vota, reitero, el mismo Presidente, el mismo Vicepresidente y los mismos candidatos al Senado.

De modo que se trata de una especie de ampliación de la lista electoral que se realiza mediante la utilización de distintas hojas y con diferente número, que son los distintivos pero, evidentemente, se estaría procediendo como si se diera el voto para la misma hoja de votación. Precisamente, a veces es común que se cometa el error de confundir las listas electorales con hojas electorales. Inclusive, la primera ley que se aprobó en el año 1925 --que se realizó en forma muy prolija--, incurre en ese error porque al referirse a la hoja electoral menciona la palabra "lista". Por lo tanto, no habría inconvenientes en que existiera el sublema homogéneo y no encontramos las razones para su eliminación de nuestra legislación.

Asimismo, existen los sublemas mixtos con respecto a los que habría objeciones para su admisión. Ellos consisten en que se vota determinada candidatura a la Presidencia y Vicepresidencia de la República y distintas listas para el Senado, pero como --de acuerdo con nuestra legislación-- es obligación votar el mismo lema, se trata del mismo partido. En realidad, los sublemas mixtos tienen la particularidad de que si bien el voto es para el partido, para un lema, para determinada candidatura a la Presidencia, pueden surgir diferencias en lo que hace al Senado.

Por otro lado, existen los sublemas heterogéneos, constituidos de la siguiente forma: se votan distintas fórmulas para la Presidencia y para el Senado de la República. De modo que en ese caso la situación es distinta y podría merecer la observación de que la voluntad del ciudadano es muy difícil que se dé con el debido conocimiento de los candidatos.

Por lo tanto, estimamos que el establecimiento en el Proyecto de Ley de una norma que elimine el sublema, nos parece que sería utilizar un arma demasiado potente contra un sistema que tiene sus posibilidades y su razón de ser. Sobre esa base, dejamos sentado nuestro pensamiento. Sabemos que existen criterios mayoritarios para su eliminación, pero queremos que se razone en dos sentidos: por un lado, si es necesario incluir esta disposición en la Constitución de la República y, por otro, si no sería conveniente legislar en su momento, habilitando a que existan únicamente los sublemas homogéneos.

SEÑOR KORZENIAK.- Brevemente, queremos recordar que en una propuesta de base constitucional que el Frente Amplio elevó hace un tiempo a las autoridades de todos los Partidos Políticos, así como en las que se habían aprobado en 1987, figuraba como uno de sus puntos la eliminación del triple voto simultáneo. Por lo tanto, en la medida que la propuesta que se incluye en este Proyecto de Ley tiene la misma esencia, no formularíamos objeciones al respecto.

Por otra parte, es importante reconocer que en determinadas circunstancias los sublemas pueden tener su razón de ser. Si mal no interpreto, en este caso se propone la eliminación de la acumulación dentro del sublema para la votación de los Representantes, pero no se elimina la figura del sublema como tal, es decir que no se la prohíbe. De manera que, en ciertos casos, cuando dentro de un lema o partido existe una determinada tendencia, el sublema puede constituir una especie de institución formal representativa de esa tendencia. De todos modos, ese aspecto no queda prohibido por este proyecto de ley. En realidad, da la impresión que apunta contra las cooperativas

electorales, que es un fenómeno no deseable y que puede tergiversar o desnaturalizar, en algunos casos, la voluntad prístina del voto ciudadano.

En principio, no formulamos ninguna objeción a la eliminación de la acumulación en función del sublema o dentro de éste, para la elección de los Representantes. A veces se ha manejado alguna fórmula para evitar que la prohibición afecte a casos que no son típicamente de las cooperativas electorales. He escuchado la idea de que dentro de un sublema se pudiera admitir no más de un par de listas. En todo caso, queremos adelantar que estamos de acuerdo con la propuesta, reitero, de que no haya acumulación dentro del sublema para la elección de los Representantes.

SEÑOR RICALDONI.- Advierto que comparto plenamente las expresiones del señor senador Santoro, si bien no escuché el comienzo de su exposición, ya que recién me incorporo al trabajo de esta Comisión.

Desde nuestro punto de vista, el sistema propuesto en el proyecto de ley elaborado por el Grupo de los Cinco no es el más conveniente. En realidad, nos parece preferible la solución por la que se optó en el Proyecto de Ley de Partidos Políticos. Creemos que la norma que estamos analizando, en definitiva, va a terminar promoviendo o favoreciendo las llamadas "listas oficiales", con lo cual se podría restringir la posibilidad que todos deseamos, de la incorporación de gente nueva a los cuadros partidarios. Pienso que el tema consiste en el hecho de si existen coincidencias --como lo decía el señor senador Santoro-- en la fórmula presidencial o si ésta difiere de una lista a otra. En ese sentido, si hay coincidencia en la fórmula presidencial, no habría ningún inconveniente para que se acepte el mecanismo de la acumulación

por sublemas.

Por otra parte, según entiendo lo establecido por el Proyecto de Reforma Constitucional elaborado por el Grupo de los Cinco, se aplicaría exclusivamente a las listas para la Cámara de Representantes y no para las correspondientes al Senado. A nuestro juicio, lo lógico sería aceptar aquellos sublemas en los que exista --reitero--una misma fórmula presidencial. Indudablemente, ello le da más libertad al votante dentro del sublema correspondiente. Tampoco nos parece que sea realmente exacta la afirmación que se hace en el sentido de que esta norma atenta contra las cooperativas de votos. No es así, porque si se pretende establecer un sistema de cooperativa electoral, esto se puede hacer con la norma propuesta mediante el simple mecanismo que, por supuesto, ya tiene antecedentes en el país, es decir, el de las renuncias anticipadas en las listas. De modo que, reitero, las cooperativas mencionadas funcionarían igualmente, incluso con esta disposición a través de las renuncias anticipadas. No cabe ninguna duda de que eso es así.

Por lo tanto, si queremos mejorar el sistema debemos avanzar en la dirección que señala el señor senador Santoro, es decir, de la acumulación en los casos en que la fórmula presidencial es la misma pero no en aquellos en que se dan verdaderas desviaciones de lo que en realidad es el propósito del acto electoral, así como posibilidades inevitables de confusiones por parte de los distintos electores.

SEÑOR BATALLA.- Adelanto que compartimos sin reservas la solución que con respecto a este tema establece el Proyecto de Ley que estamos considerando. Sin perjuicio de ello, no nos opondríamos a la solución mediante la cual se admitirían los sublemas homogéneos, pues compartimos los argumentos expuestos por el señor senador Santoro.

SEÑOR PEREYRA.- Señor Presidente: naturalmente que desde el momento en que firmamos el proyecto, comprometimos nuestro apoyo a su actual redacción. Para ser consecuente conmigo mismo, digo que en la Comisión de los Cuatro, y luego, de los Cinco, pugné por que no se suprimiera totalmente, es decir que me coloqué en una situación de defensor de lo que el señor senador Santoro denominaba "sublema homogéneo". Creo que por esa vía no pierde coherencia la opinión del ciudadano. Considero que ha habido un uso abusivo del sistema de acumulación por sublemas, lo que ha dado lugar a ese mote de "cooperativas" a determinadas asociaciones establecidas por sublemas para el acto electoral. Tal como decía el señor senador Ricaldoni, vamos a suprimir los sublemas en las elecciones para representantes, pero no vamos a poder evitar las trampas que se hagan para posibilitar la participación de grupos menores en la representación parlamentaria. Un ejemplo típico son las listas calcadas.

Quien habla fue representante en el período anterior a la reforma constitucional de 1966, es decir, desde 1962 a 1966, --y creo que también lo fueron los señores senadores Batalla y Santoro-- pudiendo presenciar en cierta representación parlamentaria la rotación de cuatro o cinco titulares que figuraban por un año, o menos, y renunciaban para que el cargo lo ocupara el siguiente. Esto significa que en lugar de unir cuatro sublemas, se hace un compromiso de cuatro grupos, se escalonan en la lista y comparten el período. Eso llevó a que en la reforma constitucional de 1966 se estableciera que para el aporte de la jubilación se necesita --en caso de no cumplirse

determinado período-- una decisión expresa del Senado, de dos tercios de voto, para evitar ese mal. Es probable que ese haya sido uno de lo· motivos que llevó al uso de sublemas.

Reitero que el desprestigio del sistema es cierto y lo atenuaríamos mucho si se permitiera sólo para quienes votan la misma lista de senadores y la misma fórmula presidencial.

Deseo aclarar que esta es una posición personal que expuse sin éxito en la Comisión. En una primera instancia voy a respaldar este artículo tal como está redactado. En caso de que se discuta nuevamente y si existiera un acuerdo para una fórmula de este tipo --naturalmente que sin romper el compromiso anterior, que no tendría mayoría-- no me opondría a sustentar una tesis que compartimos en el ámbito de la Comisión.

SEÑOR BOUZA.- Señor Presidente: he escuchado con mucha atención las objeciones que se han hecho a la norma propuesta en el proyecto del Grupo de los Cinco y confieso que no me convencen. Creo que lo que procura esta disposición es solucionar una situación en la que ya existen peligros de confusión para el ciudadano cuando por el doble voto simultáneo da su voto a determinado candidato y, en definitiva, ese voto puede resultar en beneficio de otro candidato del mismo lema. Esta dificultad de la acumulación por sublemas para la elección de representantes --como se ha dicho, siendo el triple voto simultáneo, se triplica-- no desaparecerá cuando existan iguales candidaturas al Senado y a la Presidencia de la República.Por ejemplo, un candidato a representante de determinado departamento obtiene un importante número de vótos y, por otro lado, cuatro o cinco candidatos, de los cuales ninguno de ellos tiene votos suficientes como para acercarse a los

votos del primero, suman sus votos para llegar a un resultado electoral superior al anterior. En consecuencia, en el momento de votar, quienes lo hicieron dentro de ese sublema, ¿estaban prefiriendo a los otros candidatos que se acumulaban antes que al que no acumulaba con ellos? Normalmente, esto no sucede, y lo que sí existe es una identificación del elector con el candidato al que vota. Pero esto no significa que en el caso de que su candidato no llegue, prefiera al que acumuló con el suyo en perjuicio del que no lo hizo. En definitiva, la gran mayoría de las normas que se han propuesto en este proyecto, pretende reflejar de manera más clara la voluntad del elector. El ciudadano que vota se identifica con su candidato, pero difícilmente lo hace con los otros candidatos que acumulan con el suyo, para enfrentar a aquél que no acumula. Por el contrario, creo que un sistema democrático tiene una mayor ligazón con el representante, a través de un voto muy definido por su candidato. Estos mecanismos llevan, sin duda, a que el pronunciamiento del elector no sea claro y que se produzcan los perjuicios en la opinión pública que ya se han observado, a propósito de los sistemas políticos, parlamentario y democrático. Reitero que a mi juicio la situación no se mejora por el hecho de que exista una identificación con la candidatura presidencial o al Senado.

Creo que el ciudadano no está prefiriendo a los otros candidatos que acumulan con el candidato que el vota que, siendo del mismo lema, no acumula con ellos. Esa es la filosofía del doble o triple voto simultáneo. Confieso que no me convence el argumento de que esta prohibición --que viene propuesta en el proyecto-- se pueda eludir con la lista calcada o las renuncias

Me parece que este otro sistema distorsiona violentamente lo que es la legalidad electoral. En definitiva, creo que todos debemos hablar sin tapujos. Los episodios que conocemos con respecto a renuncias anunciadas, pero no cumplidas, sin duda deben hacer pensar a mucha gente que ese sistema no les brinda todas las garantías como para poder acumular como lo hacen a través del triple voto simultáneo. De manera que quienes quieran obtener los mismos beneficios que otorga el triple voto simultáneo a través de renuncias anticipadas, sin duda tienen una amenaza pendiente que es el posible incumplimiento de quien está delante suyo en la lista.

En consecuencia, creo que el tema de las listas calcadas se podrá prohibir mediante otros mecanismos legales. Lo que no me parece bien es que sigamos admitiendo en nuestro régimen constitucional un mecanismo por el cual el elector nunca sabe a dónde va a parar su voto porque, normalmente, éste termina en un lugar no deseado por el elector.

A mi juicio, esto es algo que debemos rectificar, enmendar y asegurar, a fin de que exista una clara relación. Es más, diría que tenemos que ir evolucionando, de estas normas a otras en el futuro, por la vía de la legislación a fin de que cada vez se defina más claramente la intención del elector y los resultados que éste quiere al depositar su voto.

SEÑOR ZUMARAN.- Somos partidarios de esta disposición que prohíbe los sublemas para la elección de diputados. Naturalmente que en caso de que se busque un consenso, y que de este pase por una fórmula más restringida como la propuesta por el señor senador Santoro, también nos avendríamos a ello en la medida que mejore el régimen actual. No obstante; y en tren de preferencias, entendemos que es más adecuada la que ha venido redactada en el proyecto patrocinado por el llamado "Grupo de los Cinco".

A los argumentos expuestos --que adelanto no voy a reiterar aquí--, quisiera agregar dos más.

- El primero de ellos es que el gran argumento que se hace en contra de la acumulación de votos por vía de lemas o sublemas --tema que, como se recordará, fue analizado cuando se trató lo relativo a la elección del Presidente de la República-- es la falta de claridad que el voto tiene para el elector, es decir, el temor que éste tiene de que su sufragio emitido a favor de un determinado candidato vaya finalmente a dar a otro. En este sentido se ha dicho que al día siguiente de las elecciones en el Uruguay, los ciudadanos se sienten doloridos y protestan por el resultado final de su voto. Pienso que esto que es cierto para la elección de Presidente de la República, es más cierto

respecto a la acumulación de sublemas en la elección de diputado. Es evidente que un elector podrá tener la duda de hacia dónde irá a dar su voto en la elección del Presidente; pero difícilmente ignorará quiénes son los restantes ciudadanos del lema de la candidatura a Presidente de la República. En cambio, estoy seguro de que a nivel de diputados, en la mayoría de los casos, aquellos que emiten su voto no saben cuántos y quiénes son los otros candidatos que van a acumular y que, por ende, serán los beneficiarios finales de su sufragio. Tengo la convicción de que si en el momento de la elección consultamos acerca de este punto, podremos observar que un 90% de los ciudadanos ignora estos acuerdos de sublemas y, por lo tanto, a dónde irá a parar su voto. Así, la sorpresa y el disgusto posterior a la elección es aún peor. Entiendo, pues, que esto le quita cimiento y legitimidad al propio sistema democrático.

El segundo argumento al que deseo referirme es el siguiente.

Hay estudios de las últimas elecciones --confieso que no los he leído, pero supe de ellos a través de narraciones-- donde se analiza cuántos votos fueron emitidos directamente a ciudadanos electos diputados, y cuántos, digamos, se han perdido. Se trata de una cantidad extraordinaria. Quienes depositaron su voto a favor de un candidato que no está en el Parlamento constituyen la mayoría del Cuerpo Electoral, y no los que han sufragado por ciudadanos que luego ocuparán un lugar en aquél. Habitualmente se dice que la Cámara de Representantes está integrada por todas las tendencias políticas del país; pero eso no es así. Representa una minoría, puesto que la mayoría del cuerpo electoral vota por gente que luego queda afuera del Parlamento. Esto ocurre, entre otras razones, por la acumulación de votos por sublemas, situación que se ve especialmente agravada en el interior del país,

donde se adjudican nada más que dos bancas. Así, es fácil observar que en un determinado departamento donde han sufragado 60.000 ciudadanos, sólo lo han hecho 50.000 --con lo cual hay 10.000 votos perdidos-- por los dos partidos mayoritarios de nuestro país, y a partir de esto, con 4.000 ó 5.000 votos se elige a un diputado. Si tenemos en cuenta que son dos bancas las que se van a asignar, se trata de que 10.000 personas en 60.000 designan a esos dos diputados, mientras que los 50.000 sufragios restantes se pierden porque son los que apoyan a otros candidatos, sublemas o, dentro de éstos, a otros candidatos que terminan eligiendo al diputado por acumulación.

En consecuencia, con este sistema electoral, el grado de representatividad de un diputado es extraordinariamente bajo. Pienso, pues, que tenemos la obligación de mejorar esto. A veces decimos que cuando se vota por una circunscripción y por el sistema mayoritario, y que sólo es elegido quien tiene la mitad más uno, el mecanismo es poco representativo porque la minoría no está representada. Pero lo que tenemos que hacer es analizar el resultado concreto de nuestras elecciones de diputados --particularmente en alrededor de 15 departamentos que tienen dos diputados--, puesto que se verá el bajísimo porcentaje de votos directos que recaen sobre los elegidos. Esto resulta, entre otras cosas --porque no es el único motivo--, repito, de la acumulación de votos por sublema, ya que en algunos departamentos a pesar de haber seis, siete u ocho candidatos unidos por sublema, finalmente es elegida una persona con una bajísima proporción del electorado departamental.

SEÑOR BLANCO.- Creo que es muy interesante la reflexión que hace el señor senador Zumarán respecto a este tema, y declaro que comparto sus

apreciaciones.

De cualquier manera, me voy a permitir acotar que otra de las razones de la situación que él ha descripto tan elocuentemente está en el artículo 88 --que creo discutimos ayer--, específicamente, en la parte referente a tomar en cuenta, para las elecciones de diputados, todos los votos emitidos en la República por el lema. Eso contribuye a que, de pronto, se dé esa situación a que refería el señor senador Zumarán, de que haya quien votó por un candidato que luego no fue electo y que, en definitiva, hayan sido menos los que votaron por los candidatos elegidos, lo cual resulta un tanto contradictorio con el sistema.

También concuerdo con las apreciaciones hechas por el señor senador Zumarán acerca de las circunscripciones uninominales de población equivalente, puesto que en ese caso la relación entre elector y elegido es la más directa de todas.

SEÑOR ZUMARAN.- Me parece que el tercer escrutinio produce ese efecto. Es por esta razón que en el día de ayer sostuve que hay que mantener ese escrutinio, en el sentido de que se tomen en cuenta los votos emitidos en todo el país por un partido, pero que la adjudicación que se hace de estos sufragios al departamento hay que variarla respecto a lo que establece la ley de 1925.

Pienso que si aceptáramos la fórmula propuesta en el proyecto del llamado "Grupo de los Cinco" en lo que hace a los sublemas, daríamos una mayor representatividad a los diputados electos. O sea que forzosamente la persona elegida recibirá un mayor porcentaje de votos

directos que el previsto en el sistema actual, que por obra de esa acumulación es, simplemente, la minoría mayor dentro del sublema mayor del lema. Entonces, como se trata de prácticamente una cuestión al cuadrado, el número de ciudadanos que han votado directamente a un diputado es muy bajo.

SEÑOR BOUZA.- Luego de escuchar las expresiones del señor senador Zumarán, me surge el siguiente planteo. La realidad política que todos conocemos nos tiene que hacer recordar que las campañas publicitarias de las listas de representantes nunca hacen mención --según lo que recuerdo-- a la acumulación a través de sublemas.

SEÑOR ASTORI.- Diría que la ocultan.

SEÑOR BOUZA.- Si la realidad es la que señala el señor senador Astori, con este sistema estamos permitiendo que por la intención con que se presenta la candidatura ante el público, se desvirtúe la voluntad del elector. Por ejemplo, yo me puedo presentar a una candidatura a representante nacional, acumulando votos con el señor senador Batalla, contra el señor senador Zumarán y, en esos casos, nunca he dicho que me voten porque, de esa forma, acumulo votos con Batalla contra Zumarán, sino simplemente solicito que me voten.

SEÑOR ZUMARAN.- Resumo mi exposición diciendo que los dos argumentos para dejar sin efecto la acumulación de votos por sublemas son los siguientes. En primer lugar, la ignorancia que tiene el elector con respecto a la acumulación para el caso de la elección de representantes, es infinitamente mayor que las referidas para el cargo de Presidente de la República. Es público y notorio cómo y de dónde procede esa acumulación. En segundo término, creo que uno de los objetivos de esta reforma constitucional y del cambio del sistema electoral, debería consistir en mejorar la representatividad de los diputados. Este elemento, junto con otros, ayuda a mejorar la representatividad, que es muy escasa en la elección de los diputados en el actual sistema.

Por otra parte, en los estudios que he mencionado no sólo se señalaba el altísimo porcentaje de votos perdidos y los escasos votos a los representantes electos, sino que también se puntualizaba que la tendencia a lo largo de las elecciones que se han llevado a cabo en el país era creciente y aumentaba cada vez más. Creo que esto es la consecuencia del pluripartidismo, porque desgraciadamente cada vez se pueden observar más departamentos con sólo dos representantes y un mayor número de sublemas que provocan el efecto nocivo ya señalado.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Presidencia, que sólo ha utilizado cinco minutos de su tiempo, quisiera hacer una aclaración.

En el transcurso de la sesión, ha escuchado distintos argumentos en defensa de los sublemas, algunos de los cuales se pueden compartir desde el punto de vista de la realidad política. No obstante, confiesa que hay algunos que no alcanza a entender. Se ha dicho que el mecanismo de los sublemas, en definitiva, es compatible con la representación proporcional o que significa una manera de aplicarla. A la Presidencia le parece --quizás equivocadamente-- que los ejemplos que todos conocemos revelan precisamente cómo este sistema se desvirtúa. Recuerdo que en el departamento de Cerro Largo, en la última elección el candidato cuya hoja de votación fue la más votada, con casi 9.000 votos --y el Partido Nacional eligió dos representantes--, no fue electo, sino que salió otro candidato con una hoja de votación que tuvo algo más de 8.000 votos porque hizo un sublema con otro que le aportó alrededor de 1.000 votos. No quisiera dar nombres propios porque no tiene sentido, pero en este caso obtuvo el cargo un candidato que tenía 3.000 votos menos. Lo que interesa es destacar la injusticia de este sistema que, a mi juicio, es absurdo, porque un candidato que apenas

logró 6.000 votos, los acumuló con otro que tuvo 5.000 y, en consecuencia, el candidato más votado se quedó sin representación, saliendo triunfantes los menos votados. Esto no es representación proporcional, sino justamente todo lo contrario.

La segunda aclaración es en el sentido de que aquí se ha dicho que este sistema no elimina a las cooperativas. La Mesa opina que lo que no elimina es el riesgo de que de todas formas determinadas personas se incluyan en una hoja de votación, repartan los mandatos y desvirtúen la voluntad de los ciudadanos. Pero la cooperativa en sí, que significa sumar votos con desconocimiento de los ciudadanos a través de hojas de votación distintas, prohibiendo los sublemas, se elimina. Además, tal como se ha dicho, el riesgo es bastante mayor si se utiliza ese procedimiento torcido, porque todos conocemos casos de incumplimiento de estos compromisos, en mi concepto, faltos de ética. Por otra parte, la norma constitucional que mencionó el señor senador Pereyra, eliminó la posibilidad de acogerse a los beneficios de la pasividad para quien no complete su mandato, exceptuando los casos de enfermedad.

Por último, y en el mismo orden de razonamiento que el señor senador Bouza, quiero decir lo siguiente. El doble voto simultáneo se justifica entendiendo que el ciudadano opta primero por el lema, que es su partido --y eso es una verdad-- y, luego, elige uno u otro candidato. Entonces, el triple voto simultáneo se tendría que justificar si este razonamiento fuera una realidad. Primero elige a su partido, luego a un sector o agrupamiento del mismo representado por un sublema y, despues, a los candidatos de ese sector. Pero en el caso de los representantes esto no es así, porque el agrupamiento como realidad

política no existe, sino simplemente se trata de un acuerdo entre dos personas celebrado dos días antes del vencimiento del plazo para registrar las listas para sumar sus votos. En este caso, no hay ninguna identidad, afinidad o propósito de crear un agrupamiento político permanente. Es decir que el sistema falla en su base. Por otra parte, el ciudadano no conoce la existencia de ese supuesto agrupamiento, no sabe que se inscribió un sublema y ni siquiera lee la hoja de votación que podría decir "Por los ideales de Batlle" o "Viva Leandro Gómez". También ignora que hay tres, cuatro o cinco listas que inscribieron lo mismo en la hoja de votación, lo que podría determinar que su voto sirviera para elegir a otro ciudadano como integrante de la Cámara de Representantes, cuando esa no era su intención, porque ni siquiera lo conoce. Entonces, la ilógica del sistema es evidente.

Reconozco que para los agrupamientos políticos este método cubre necesidades de orden práctico en el sentido de que permite sumar votos y favorece la militancia, pero desde el punto de vista conceptual se trata de un sistema indefendible.

SEÑOR RICALDONI.- Creo que no llegamos a entender la postura de cada uno de los sectores caricaturizando el sistema actual y simplificando la argumentación para que se entienda algo que no es lo que se aplica en este momento. Según he observado, ni los señores senadores Santoro, Pereyra, ni quien habla, hemos procedido de esta forma. Pienso que debemos encontrar un mecanismo serio, creíble y, aunque aquí se diga lo contrario, entendible con respecto a la elección de los señores representantes. En primer lugar, tendríamos que contar con la información que mencionó el señor senador Zumarán en el sentido de que es mayor el número de los candidatos votados que no ingresan al

Parlamento y comprobar en qué se basa dicha afirmación.

Cuando existe una sola lista que en el ámbito departamental está apoyando una fórmula presidencial --y vuelvo a repetir mi anterior argumentación--, lo que va a suceder en la práctica es que habrá una lista absolutamente verticalista y oficial, elaborada por el aparato del sector partidario de que se trate. De esa forma, muchas veces se le van a cerrar fatalmente --no digo que siempre ocurra-- las posibilidades a otros candidatos que piensan lo mismo en lo que respecta a lo partidario, a los sublemas y a la fórmula presidencial y que no tienen otra diferencia con quienes forman parte de ese acuerdo que la discrepancia en cuanto a cuáles son las mejores personas para representar a los votantes.

No tengo inconveniente en estudiar alguna modificación a la Ley de Partidos Políticos, para corregir algunos defectos que puede tener este sistema, al igual que el que ha propuesto el Grupo de los Cinco. Tampoco haría mayor cuestión si se nos dice que dichos acuerdos deben registrarse con ciertas garantías y que la publicidad, en este sentido, debe evitar engaños o equívocos. Pero, no creo que sea justo descalificar esa acumulación de votos que, en definitiva, no es muy diferente que la que se va a producir por medio de este sistema, cuando se decida quiénes van a ser los que van a integrar la lista y el orden en que se designarán.

SEÑOR ZUMARAN.- Creo que lo que se está buscando es, precisamente, impedir esa acumulación, y no que aquellos ciudadanos, candidatos o dirigentes, que no estén de acuerdo con esas listas oficiales --que resultan bastante antipáticas y que, sobre todo, en la tradición del Partido Nacional han levantado enorme resistencia, a diferencia del Partido Colorado, que ha sido más afecto a este mecanismo-- puedan presentarse a las elecciones.

(Dialogados)

En realidad, se trata de que, ante dos listas, se vea cuál de ellas tiene mayoría de votos. Es un problema de representatividad. Se procura que, por ejemplo, sea electo diputado aquél que reúne más apoyo de la ciudadanía y no el que tiene más habilidad para hacer acuerdos de acumulación.

Esto es lo que me parece que está en discusión. Bienvenida sean las listas no oficiales de renovación que cambien la imagen de los partidos ya que, de ese modo, podrán seguir rejuveneciéndose

eternamente. Quienes defendemos esta disposición no queremos, reitero, que un diputado salga electo por la acumulación, sino porque sea el má- votado.

Por otra parte, en virtud de que se trata de dos instituciones paralelas, este asunto también tiene que ver con el mecanismo utilizado para designar a los candidatos a diputado de un partido. Lo mismo sucede en el caso de la elección del Presidente de la República. A mi juicio, este aspecto debería ser regulado en materia legal, o sea, que los candidatos a diputados surjan de convenciones. Entonces, siempre van a ser candidatos oficiales. Lo que va a suceder es que las luchas internas, los forcejeos y el ancia natural de renovación y de aparición de nuevas figuras y tendencias, van a provocar una batalla que se va a librar dentro de las convenciones, es decir, en la vida interna de los partidos. Me parece que esto es positivo. Además, debe tenerse en cuenta que, en general, en el mundo democrático, esas luchas se realizan en el seno de los partidos. Después que éstos obtienen determinado resultado, comienzan a enfrentarse entre sí. Pienso que no es conveniente mezclar ambas cosas el día de las elecciones.

SEÑOR RICALDONI.- De acuerdo con el criterio indicado por el señor senador Zumarán, también sería revocable y criticable políticamente la acumulación de sublemas dentro del lema, que llevaría a una candidatura única a la Presidencia. Considero que si criticamos un aspecto, debemos hacer lo mismo con el otro, ya que son exactamente iguales. Además, la elección del Presidente estaría a cargo de cooperativas electorales.

(Dialogados)

SEÑOR PRESIDENTE.- En realidad, no comprendo lo que acaba de manifestar el señor Senador Ricaldoni, ya que está prohibida la acumulación por sublemas para las candidaturas presidenciales, al igual que para los

Intendentes.

SEÑOR RICALDONI.- Pero, si resulta electo Presidente el candidato más votado del lema más votado, quiere decir que hubo una acumulación por sublemas dentro del lema.

(Dialogados)

(Campana de orden)

SEÑOR SANTORO.- Si me permiten, deseo aclararle al señor senador Ricaldoni que, desde hace años, el lema --y no el sublema-- es el que permite acumular votos para las distintas candidaturas. En el día de ayer, efectuamos algunas observaciones con respecto a la utilización del lema para la elección del Presidente de la República.

Por otra parte, debemos recordar que el sublema siempre ha sido una expresión --a pesar de que no se pueda advertir claramente-- de la libertad de los candidatos. Fue una reacción contra los candidatos de élite, es decir, aquellos que surgían de los sectores oficialistas de los respectivos partidos. Durante años --recuerdo que esto sucedía en mi departamento, ya sea por conocimiento directo, por lecturas de crónicas de la época, o al observar las listas--, existió la posibilidad de salir electo diputado, a través de cartas enviadas desde Montevideo. Se trataba de candidatos que nadie conocía y lograban los votos de los ciudadanos.Se reaccionó contra ese mecanismo --o sea, contra el candidato de élite--, mediante el sublema, habilitando a ciudadanos de extracción eminentemente popular o con cierta vocación política a reunirse, a los efectos de alcanzar una banca.

En esta materia es muy difícil llegar a conclusiones definitivas. Nosotros mismos recordamos que en las elecciones en que hemos

participado, algunas veces el sistema del sublema nos ayudó, en tanto otras, nos complicó. Concretamente, en las elecciones del año 1971, en Canelones tuve que enfrentar 17 listas que se reunieron en un sublema. Fue necesario que se agruparan todos los candidatos del Partido Nacional y salimos airosos.

Además, se debe tener en cuenta que las críticas que se le hacen al sublema, también deberían efectuársele al sistema de la hoja única o de las dos hojas que tenemos en este momento. ¿Cuántas elecciones se realizan con una hoja? Hay cuatro candidatos y cuatro listas distintas, puesto que se eligen Presidente y Vicepresidente de la República, senadores, diputados y ediles de la Junta Departamental. Algunos ciudadanos votan porque les gusta determinado candidato a la Presidencia de la República, en tanto otros, lo hacen para elegir a un diputado o a un senador. Pero al poner la hoja en el sobre, también da su voto para las otras listas.

En lo que hace a la observación realizada en el sentido de que no se advierte dónde está la representación proporcional cuando se aplica el sublema --cuando, por ejemplo, es electo diputado quien obtuvo menos votos que otra lista que no utilizó el sublema--, debemos señalar que, evidentemente, en el sublema existe tal representación, la que también se da con relación a la otra lista o al otro candidato. Esto es así por la sencilla razón de que los que se unieron bajo un sublema alcanzaron más votos que ese candidato.

Esta es una situación que se da en los hechos y que, obviamente, merece observaciones tanto en un sentido como en otro. Además, en esta materia no hay cuestiones definitivas.

SEÑOR KORZENIAK.- En primer término, quiero señalar que cuando se forma el sublema, debe obtener el permiso de las autoridades del lema. De manera que el tema de las elites y las listas oficiales tiene una connotación más política que jurídica.

En segundo lugar, aunque ya ha sido aclarado, cabe destacar que en materia presidencial está prohibida la acumulación dentro del sublema. Es más; en ese caso no hay sublema sino lema, y dentro de este último, hay listas. Si bien el doble voto simultáneo, para bien o para mal --a esta altura pensamos que para mal--, permite que una persona, a pesar de ser la más votada, no sea electa como Presidente --porque su lema perdió--, lo que se trata de evitar es que dentro de su propio lema pueda resultar electo Presidente alguien que obtuvo menos votos. A nuestro juicio, eso parece un absurdo, aunque lo admite el triple voto simultáneo.

Creo que el propio fundamento del doble voto simultáneo, en aquellos aspectos que mantengan su vigencia, nunca puede llevar a la existencia del triple voto simultáneo, que siempre ha sido una deformación o degeneración de aquél. Cabe recordar que el doble voto simultáneo apareció por la lucha entre Partidos, para evitar que estos se escindieran; sin embargo, nada tuvo que ver la lucha interna, que se materializó siempre entre dos o tres personas o listas. Pero, reitero, el triple voto simultáneo surgió como una desnaturalización del primero.

De manera que, aún en caso de dudas, me parece que debemos inclinarnos por dar coherencia al sistema. Considero que es un tanto incoherente continuar diciendo --como se ha hecho en esta mesa-- que el doble voto simultáneo no debe regir en materia de candidaturas presidenciales mientras que, al mismo tiempo, se admite el triple voto simultáneo. A mi juicio, eso es bastante contradictorio.

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que este tema está prácticamente agotado y las posiciones son conocidas.

Corresponde pasar entonces al cuarto punto de la agenda de trabajo, relativo también a cuestiones electorales. Concretamente, se trata de la supresión de algunas prohibiciones de reelecciones y el mantenimiento de una única prohibición de reelección, que sería la del Presidente de la República.

SEÑOR BLANCO.- Como he tenido ocasión de señalar respecto a otras disposiciones, el sentido de mi proyecto sobre el tema electoral de elecciones y reelecciones es el de tratar de llevar esas normas, ahora constitucionales, a la ley. De esa forma, esas disposiciones podrán ser modificadas por ley. Quiero subrayar una vez más que me guía en este

propósito no solamente un enfoque de carácter técnico --que tiene relación con la pertinencia de que esas normas figuren en la ley y no en la Constitución--, sino también una vocación reformista, por considerar que muchas de las disposiciones constitucionales en esta materia electoral son anacrónicas o no se ajustan totalmente a la realidad, y por ello merecen una modificación.

Entonces, mi posición en este sentido --la señalo a propósito de este artículo, pero vale para otros-- es la siguiente. Si en esta Comisión podemos obtener los votos y un consenso para proceder ya a realizar una modificación que modernice el sistema, dando libertad, flexibilidad y autenticidad a los pronunciamientos populares sobre la acción gubernamental, estaré dispuesto a concurrir con mi voto para que así se haga. De lo contrario, aspiro a que, por lo menos, logremos flexibilizar esas disposiciones para permitir que, más adelante, en otra legislatura, por la vía de la ley ordinaria, pero con dos tercios de votos, se pueda efectivamente ir a la modificación deseada.

Señor Presidente: reitero este exordio, que he formulado en otras ocasiones, para señalar el enfoque político de mi posición, que es reformista en todo lo que sea posible acordar ahora. En aquello en que no tengamos consenso, soy partidario de llevarlo a la ley, para que la reforma prevista se pueda hacer más adelante.

En su resumen sobre este tema, el señor Presidente ha mencionado algunas prohibiciones y ciertas eliminaciones de prohibiciones de reelección. Concretamente, si no recuerdo mal, el proyecto del grupo de los cinco refiere específicamente a tres temas: mantiene la prohibición de reelección del Presidente de la República; elimina la prohibición de reelección del Vicepresidente de la República y elimina la prohibición

de una segunda reelección de los Intendentes. Por su orden, me pronuncio en el siguiente sentido.

Soy partidario de eliminar la prohibición de reelección del Presidente de la República. En segundo lugar, estoy de acuerdo con la eliminación de la prohibición de reelección del Vicepresidente de la República. En tercer término, soy contrario a la autorización para una segunda reelección de los Intendentes. Me explico, señor Presidente. En el caso del Vicepresidente de la República, como bien se expresa en la exposición de motivos del proyecto del Grupo de los Cinco, no se advierte que haya una razón diferente a la que podría existir, por ejemplo, para los legisladores, para prohibir su reelección. Además, entiendo que esta reelección estaría acotada a una oportunidad; es decir que el Vicepresidente de la República podría ser reelecto solamente una vez. Ese es el régimen que actualmente se aplica para los Intendentes y, a mi juicio, es bueno. Un funcionario ejecutivo es elegido y actúa durante cinco años; luego la ciudadanía decide si le permite continuar o no su gestión y, en caso de apoyarla, tiene otros cinco años para complementar su labor. Creo que diez años es un tiempo suficiente. Ir más allá de ese período, en mi concepto, podría generar una cierta esclerosis del funcionario en ejercicio, más allá de las lógicas individualidades. De todas maneras, cabe tener presente que estamos tratando de legislar para la generalidad y no para las excepciones.

Estos razonamientos también valen para el caso del Presidente de la República. En un estado de desarrollo y madurez del sistema democrático, con un Estado de Derecho, con garantías, con Partidos Políticos y con una tradición de funcionamiento democrático, la

reelección es algo diferente a lo que podría ocurrir si se tratara de sociedades inorgánicas, que se encuentran al comienzo de una estructuración institucional. En estos últimos casos, la influencia directriz puede ser de gran trascendencia, e incluso puede llegar a ser distorsionante de la actividad política. Evidentemente, es en el nivel de Presidente de la República donde la continuidad de una obra o de una gestión resulta más necesaria y manifiesta. Ni a nivel parlamentario, judicial, de los Entes Autónomos o de los Municipios se tiene una responsabilidad de la magnitud de la del Presidente de la República.

De modo que, sintéticamente, me manifiesto a favor de eliminar la prohibición de reelección del Presidente de la República, al igual que la del Vicepresidente de la República, manteniendo en cambio el régimen actual para los Intendentes, que permite una reelección. Aclaro que en el caso del Presidente y del Vicepresidente de la República también se podría efectuar una única reelección. De esta forma, aparte de los fundamentos expuestos, soy consecuente con una tradición política del sector que represento.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si la Mesa no ha entendido mal, el señor senador Blanco postula un régimen igual para las tres situaciones, esto es, permitir una única reelección, prohibiéndose una segunda.

SEÑOR ZUMARAN.- Por nuestra parte, somos partidarios de mantener la prohibición de reelección del señor Presidente de la República.

Admitimos los argumenos expuestos por el señor senador Blanco en el sentido de que las cosas van cambiando con el tiempo, a medida que aumentan la cultura política, los sistemas de contralor y la propia vida de los partidos. Existen innumerables ejemplos de países democráticos que admiten la reelección del Presidente de la República; tal es el caso de Estados Unidos y también de España. En lo que respecta a este último país, cabe señalar que Felipe González hace ya tres períodos que está al frente del Gobierno.

Creemos que en la tradición del país la reelección no ha sido de recibo. Además, esto estaría relacionado con la duración del mandato presidencial. En general, los Presidentes reelegibles tienen mandatos más cortos; como todos sabemos, en nuestro país ese período se elevó de cuatro a cinco años. Precisamente, con esto se quiso dar a la gestión un tiempo suficiente para que se pudieran ver claramente los resultados y no existiera así la necesidad de una reelección.

De todas maneras, no tenemos ningún inconveniente en acompañar la reelección del Vicepresidente de la República por un período, siempre y cuando se mantenga la disposición que establece que, para este caso, no debe haber ejercido antes la Presidencia de la República.

Por otra parte, en lo que tiene que ver con la segunda reelección de los Intendentes --que ha sido pedida por algunos Intendentes de mi

Partido-- creemos que no es bueno para el país que un ciudadano esté 15 años al frente de un cargo ejecutivo. Pensamos que ése es un período de tiempo excesivo, por lo que el desgaste sería muy grande. Por esto, no vemos ningún fundamento para ello. Sabemos que es bastante frecuente la reelección de los Intendentes, de tal modo que completan 10 años en el ejercicio de su cargos. Esto no impide que, por ejemplo, tras un paréntesis de 5 años --que, por supuesto, es algo muy bueno, porque sirve para refrescar las ideas y cortar la monotonía del ejercicio de la función--, vuelvan a ser electos Intendentes.

Sin embargo, la situación no es la misma en relación con un cargo parlamentario, ya que el Poder Le[illegible]islativo es un órgano colegiado en el que no se producen desgastes ni concentración de poder, como sucede en una función ejecutiva unipersonal. En nuestro país, existe la tradición --que no se da en otros lugares del mundo-- de permitir indefinidamente la reelección de un legislador. Sin embargo, creemos que la naturaleza deliberante del cargo colegiado es totalmente diferente a las hipótesis de ejercicio de funciones ejecutivas mucho más desgastantès y directamente relacionadas con el manejo del poder, como es el caso de los cargos unipersonales de Presidente e Intendente.

Por lo tanto, en lo que hace a la propuesta del Grupo de los Cinco, estamos dispuestos a acompañar la reelección por una vez del Vicepresidente de la República, aunque no la segunda reelección de los Intendentes Municipales.

SEÑOR RICALDONI.- En principio, queremos decir que tenemos una opinión totalmente contraria a la reelección del Presidente de la República porque creemos que eso no está de acuerdo con las tradiciones del país. Pensamos que tampoco se justifica una enmienda constitucional que vaya

contra esa tradición política que he mencionado y, además, consideramos que podría crearse un estilo de Gobierno que no sería el más conveniente para los intereses del Uruguay.

En cambio, la reelección del Vicepresidente de la República, no nos parece una cuestión relevante --y pido disculpas a la Mesa--, porque consideramos que existen las mismas razones que hemos expuesto al oponernos a la reelección presidencial. Repito que, en nuestra opinión, no se trata de un asunto que pueda justificar grandes discrepancias que obstaculicen el eventual hallazgo de un consenso en este ámbito.

En cambio, estamos radicalmente en contra de la posibilidad de que se pueda proceder a establecer un tercer período de Gobierno Departamental consecutivo para el Intendente. El poder --no sólo político-- que tienen los Intendentes de todo el país es cada vez mayor, lo que no hace aconsejable elevar aún más las posibilidades. Si fuera por quien habla --y, por supuesto, aquí estoy hablando a título personal--, y por lo que acaba de señalar, se aplicaría a los Intendentes la misma prohibición de reelección que existe para el Presidente de la República.

Además, creo que esta norma --tal como lo acaba de señalar el señor senador Zumarán--, frente a la opinión pública y también frente a nosotros mismos --y quiero decir esto francamente-- no deja de tener nombre y apellido. Creo que serían 4 Intendentes --3 del Partido Nacional y 1 del Partido Colorado-- que podrían verse beneficiados a través de esta norma. En todo caso, pienso que al menos no debería regir para la próxima elección porque --reitero-- no es cosa buena que exista la sensación o la evidencia de que esta disposición fue pensada

en términos muy concretos para determinadas personas.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Presidencia quiere expresar su opinión acerca de este punto y considera pertinente formular una aclaración que tiene que ver con el texto de la propuesta referida a la segunda reelección de los Intendentes. Este tema fue objeto de un detenido análisis y debate en el seno del Grupo de los Cinco, y, en ese momento, las opiniones no resultaron del todo coincidentes. Por un lado, había quienes considerábamos que el principio general es el de la libre elección de todo ciudadano que se quiera postular a cualquier cargo público, por lo que la excepción debe estar debidamente justificada por razones muy serias. Precisamente, esto no se advierte en el caso de los Intendentes.

Por esta causa, con razón o sin ella --esto es lo que quiero puntualizar en primer término--, éramos partidarios de admitir la reelección indefinidamente, al igual que la de los legisladores o los ediles. En el "Grupo de los Cinco" había quienes no eran tan entusiastas del sistema de la reelección de los Intendentes, por lo que se llegó a una fórmula transaccional. Esta última tiene, obviamente, el defecto que acaba de señalar el señor senador Ricaldoni, vale decir, parece encaminada a permitir un tercer mandato a determinadas personas. Esa objeción podría ser salvada con el mecanismo que sugirió el señor senador Ricaldoni, es decir, determinar esta supresión de la prohibición de reelección y establecer en una disposición transitoria que no regiría en esta elección.

Al mismo tiempo advierto --porque el tema me toca directamente-- que con ese tipo de argumentación habría que mantener la prohibición de reelección del Vicepresidente de la República, porque en ese caso no se trata de cuatro nombres propios, sino de uno solo: el de quien habla. Por la misma razón que esgrimió hace cinco años el doctor Tarigo, al decir que no tenía vocación de repetidor, no creo que se dé la circunstancia política de volver a ser candidato a la Vicepresidencia de la República; y ni sé si deseo serlo, por más que nunca se debe decir que de esta agua no he de beber. Pero lo que me parece claro, desde el punto de vista conceptual, es que si hay que mantener la prohibición de reelección de los Intendentes, porque se trata de cinco ciudadanos que todos conocemos, tendría que permanecer la prohibición de la reelección del Vicepresidente de la República.

Por otro lado, me quiero referir a una consideración de orden general, que creo es donde hay que situar este tema. El principio general en nuestra Constitución y en un sistema democrático es que, desde que los cargos son temporales --principio propio de un sistema republicano--, todo ciudadano debe tener la posibilidad de postularse al desempeño de los cargos públicos elegidos. Además, todos los ciudadanos deben poder elegir a quien quieran. No me parece que sea propio de nuestro sistema democrático que nos adjudiquemos el papel de tutores de la opinión pública, de los ciudadanos, y les digamos que es inconveniente elegir a determinado ciudadano para tal cargo porque ya lo desempeñó. Si los ciudadanos creen conveniente que lo siga desempeñando, porque han estimado en él sus virtudes de administrador, de legislador o de lo que fuere, no se advierte por qué se les quiere prohibir una decisión que es de su exclusivo resorte.

En el acápite del artículo 77 de la Constitución se establece el principio general en esta materia y se dice que todo ciudadano es elector y elegible, en los casos y formas que se designarán. Por lo tanto, las prohibiciones son excepciones a un principio que es inherente al sistema democrático, a la libertad de sufragio y a la libertad de todo ciudadano de postularse a los cargos públicos. De manera que tiene que haber un fundamento muy excepcional para establecer una prohibición. Tal como aquí se ha dicho y por la experiencia que tengo en mi cargo, es evidente que ese fundamento no existe cuando se trata del Vicepresidente de la República. En definitiva, este fundamento respecto de los casos que estamos considerando es la posibilidad de que los ciudadanos que desempeñan determinados cargos y magistraturas puedan ejercer una presión

indebida sobre los votantes, influyendo en su voluntad, torciendo o alternando la pureza del sufragio. Quiero aclarar que a esta altura de los tiempos esto no pueden hacer los Intendentes, el Vicepresidente la República, ni el propio Presidente de la República. Lo que ocurre es que sobre esto hay una tradición nacional muy larga, y es un tema que no está incluido en el proyecto. Entonces, dejemos de lado el caso del Presidente de la República.

Volviendo al otro caso, si los habitantes de un departamento tienen un Intendente que es bueno --o ellos lo creen así, porque lo votaron una vez-- y prueba de ello es que desempeñó magníficamente el cargo; y por ese motivo lo volvieron a votar y el sigue desempeñando bien su función, ¿por qué les prohibimos, si ésa es su voluntad, que pueda seguir desempeñando el cargo el mismo Intendente?

El Intendente de Jerusalén --se me podrá decir que se trata de otro país y otra cultura-- hace 26 años que desempeña el cargo; ha sido reelecto en beneficio de la población cinco o seis veces. Sin embargo, aquí tenemos el temor de que la gente ejerza en forma abusiva su poder. En este sentido, personalmente, no veo cuál es el abuso en que puede incurrir un Intendente que vive luchando para que el Gobierno Central le entregue recursos de que no dispone para cumplir la obra que los ciudadanos esperan de ese vecino que han elegido para dirigir la administración de su departamento.

En síntesis, creo que hay que mantener el principio general, que es lógico, sano y democrático. Estas prohibiciones tienen que ser excepcionalísimas y deben tener un fundamento claro que, en mi concepto, no lo tienen. El único problema es que se dice que tienen nombre propio. Pero si hay mejores candidatos, le ganarán la elección.

Entonces, ¿cuál es el mal que se hace al dejar que un buen Intendente --si es que ha sido bueno-- se postule, librando su gestión y su conducta al fallo de las urnas que es, en definitiva, la regla de oro de la democracia? ¿Qué tiene eso de malo? No hago de este asunto una cuestión fundamental, pero me parece que desde el punto de vista conceptual es claro que las prohibiciones no tienen fundamento y que el caso del Presidente de la República puede llegar a ser discutible, aunque no postulo eliminar esa prohibición, porque generaría un debate nacional, ya que violenta una tradición muy arraigada en la conciencia de los ciudadanos del país. Además, estimo que todos los partidos políticos, salvo algunas excepciones respetables, siempre han pensado de esta manera.

SEÑOR SANTORO.- Quiero decir que en materia de reelección de Presidente de la República, el Herrerismo considera que no es posible. En ese sentido, siento la necesidad de ser muy claro en las manifestaciones.

En lo personal, creemos que en este tiempo debe analizarse la posibilidad de la reelección, en razón de que actualmente el mandatario no posee la suma de poder que se tenía en la época en que se procedió a establecer la prohibición. Al mismo tiempo, en la actualidad no se dan elementos que llevaron a fijar esta prohibición, ya que el poder ha sido distribuido en distintos órganos --que han sido establecidos en la Constitución de la República--, algunos de los cuales poseen un extraordinario poder. En ese sentido, el Herrerismo participa de la idea de prohibir la reelección del Presidente de la República.

En lo que hace a la reelección del Vicepresidente, pensamos que se trata de una institución muy particular establecida en la Constitución de la República. Allí se dice que el Vicepresidente de la República

presidirá la Asamblea General y el Senado. Luego, la propia Carta señala que el Senado estará integrado por treinta miembros. A pesar de eso, el Vicepresidente no sólo preside el Senado, sino que también lo integra porque tiene voz y voto. Por lo tanto, creemos que el Vicepresidente tiene, en su naturaleza constitucional o jurídica, grandes componentes de carácter legislativo; se trata de un legislador más que en ciertos momentos puede ejercer la Presidencia de la República. Quiere decir que en materia de reelección de Vicepresidente funcionan las mismas razones que habilitan --y de las que participamos-- a autorizar la reelección de los legisladores en forma indefinida.

En lo que se refiere a la posibilidad de que los Intendentes superen los diez años en el cargo, autorizándose --como lo hace el proyecto-- la segunda reelección, quiero expresar que esto ya fue analizado por nuestro sector y éste adoptó decisión de carácter político --sin compartir totalmente las razones dadas y con la participación de componentes circunstanciales--, en el sentido de apoyar esta posibilidad.

SEÑOR KORZENIAK.- Somos partidarios de mantener el régimen actual, en el que las reelecciones no se admiten o son limitadas. Esta es la posición del Frente Amplio aunque, naturalmente, no ponemos el mismo énfasis en los tres casos planteados.

Con respecto al Presidente de la República, nos parece que en los países jóvenes siguen existiendo razones muy poderosas para que el ejercicio del poder no se prolongue por demasiado tiempo, máxime cuando el período de Gobierno se ha extendido de cuatro a cinco años. Uno de los principios de la democracia es el derecho de todos a ser electores y elegibles; obviamente, esto tiene una serie de límites y más aún en el régimen uruguayo, en el que se es ciudadano desde el nacimiento pero, como dice la Constitución, la ciudadanía queda suspendida hasta que se cumplan 18 años.

En lo que tiene que ver con el Vicepresidente, somos partidarios de mantener las actuales prohibiciones, aunque ya no ponemos el mismo acento. Tal como explicaba el señor senador Santoro, el cargo de Vicepresidente es muy peculiar en nuestro sistema. Algunos profesores señalan que se trata de un cargo y no de un órgano, dado que no existen competencias específicas para el Vicepresidente --son simplemente de tipo legislativo-- y, cuando actúa como Presidente de la República, lo hace ocupando una vacante temporal. Sin embargo --como se ha conversado informalmente--, dentro de nuestro sistema electoral y en un concepto institucional más que formal constitucional, la figura del Vicepresidente acompaña la fórmula presidencial y se presenta ante la

ciudadanía como el expositor --junto con el Presidente-- de un programa de Gobierno. Por lo tanto, se encuentra entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; es el vehículo natural entre ambos.

Reitero, pues, que en esta materia somos partidarios del mantenimiento del actual sistema, pero consideramos que el tema no es demasiado trascendente.

Con relación al tema de los intendentes municipales, nos parece que la Constitución actual establece un límite bastante adecuado. Creo que la extensión del período de gobierno a dos mandatos constituye un lapso suficiente, porque la prolongación de una situación de poder --aun con controles orgánicos y populares de todo tipo-- siempre ofrece ciertos riesgos. No debemos olvidar que las Constituciones, en última instancia, son documentos que establecen límites a los gobernantes. En definitiva, se trata de un problema de filosofía del Derecho. Las reglas jurídicas nacen para corregir la patología humana, ya que el hombre tiene defectos; si fuera perfecto, regiría un orden espontáneo. Del mismo modo, el origen de la Constitución fue la necesidad de determinar límites al poder de los gobernantes.

Reitero que, a nuestro juicio, en materia de reelección de los intendentes, es acertado el límite que establece la actual Constitución de la República.

SEÑOR BATALLA.- Debo expresar que compartimos las soluciones contenidas en el proyecto, aunque en lo que respecta al tema de las elecciones, nuestro partido no tiene una posición única.

A mi juicio --y lo digo a título absolutamente personal--, el

tema de la reelección no tiene contenido dogmático, por lo que puede ser examinado en función del paquete de medidas que aparecen en el proyecto de reforma de la Constitución.

En lo que respecta a la elección de intendentes, creemos que en la medida en que se modifica sustancialmente el sistema, parece lógico y natural que ya para 1994 podamos establecer la posibilidad de dos reelecciones, aunque soy consciente de que se puede pensar que se trata de soluciones con nombre y apellido y, en definitiva, lo son. Lo que hacemos es dar al elector, a nivel departamental, una libertad mucho mayor que la que tiene actualmente, lo que sin duda equilibra o contrapresa con creces lo que puede ser el riesgo de otorgar una segunda reelección.

Esa es nuestra posición.

SEÑOR MILLOR.- Somos fervientes partidarios de la reelección, tanto del Presidente como del Vicepresidente de la República. Como aquí se ha señalado, existe una larga tradición basada en el hecho de que nuestro país es joven, pero los países no envejecen sino que maduran y, tal como ha dicho el señor Presidente, hoy los controles son tales que difícilmente se puede argumentar que desde la Presidencia de la República, un Presidente cuya reelección se propone, puede influir en el resultado. Si se pudiera argumentar en ese sentido, todo nuestro proceso electoral carecería de legitimidad, porque si el Presidente de la República no puede ser propuesto para la reelección, el sector político del partido al que pertenece designará a otro candidato que también luchará por acceder al cargo de primer mandatario; si pudiera influir a favor de su propia candidatura, también podría hacerlo en

favor de su partido y del candidato que contribuyó a designar. Por lo tanto, reitero que para nosotros no es de recibo ese argumento.

Por otra parte, es preciso destacar que existen democracias muy estables que, cuando el pueblo así lo desea, dan continuidad a su primer mandatario. La de Estados Unidos es una de ellas; la de España, que tiene otro sistema institucional, permite que el señor Felipe González ejerza la Presidencia desde hace catorce años; algo similar ha ocurrido en Francia con el señor François Mitterrand y en Inglaterra con la señora Margaret Tatcher. Comprendo que se trata de sistemas distintos, pero los países modernos tratan de dar continuidad a sus Presidentes, cuando la ciudadanía lo cree conveniente en aras de una coherencia en la administración de los asuntos públicos; obviamente, habilita a la oposición los controles para evitar los abusos y desviaciones de poder.

En los últimos tiempos he escuchado un argumento en favor de otras propuestas que avala la nuestra en lo que se refiere a la reelección del Presidente de la República. Me refiero al otorgamiento de mayor libertad al ciudadano. Entiendo que cuando al ciudadano se le prohíbe votar por el Presidente de turno, se le está coartando su libertad. En el año 1971 el candidato más votado en el país fue el entonces Presidente de la República; recibió más votos que quien resultó electo Presidente y más aún que el señor Ferreira Aldunate --quien obtuvo más votos que el Presidente electo--, puesto que ningún candidato alcanzó la cifra de 525.000 votos, a la que sí llegó el señor Pacheco Areco. Personalmente, voté la reelección, y sentí que mi libertad se coartaba, porque deseaba que continuara en el cargo ese

Presidente. Del mismo modo, estoy seguro de que en 1989 muchos ciudadanos hubieran votado con gusto la reelección del doctor Julio María Sanguinetti; y no me cabe la más mínima duda --y nadie me puede atribuir un discurso oficialista en favor del actual Presidente de la República-- de que en este momento muchos votarían la reelección del doctor Luis Alberto Lacalle. De no apoyar la reelección, estaríamos coartando su libertad, porque esos ciudadanos no pueden expresar lo que realmente quieren. Sin embargo, me parece que, al menos en esta mesa, somos muy pocos los que estamos a favor de la reelección. Simplemente he expresado mi opinión por una cuestión de lealtad para con mis compañeros de trabajo y, además, porque durante toda nuestra vida hemos sostenido lo mismo.

Obviamente, por derivación, somos partidarios de la reelección del Vicepresidente de la República.

Ahora bien; tal como lo señalaba el señor senador Korzeniak, el Vicepresidente de la República, en muchas ocasiones, hace las veces de Presidente, sobre todo en estos tiempos modernos en que los Presidentes se ven obligados a viajar constantemente, porque el mundo está muy interrelacionado. Con esto, el argumento de que no es buena la continuidad de un Presidente en ejercicio más allá de un período, se puede aplicar, por derivación, a esta tesitura, de la que somos partidarios, por la que se permite la reelección del Vicepresidente, aun cuando no se consagre la reelección del Primer Mandatario.

En cuanto a los Intendentes, no me molesta que los mismos duren 15, 20, 25 o 30 años, porque si ello sucede, es porque el pueblo así lo quiere, porque el poder no los desgastó y porque no surgió ningún candidato que, en el departamento, los supere. También afirmo que va a ser muy difícil de explicar el hecho de que en una reforma se habilite el tercer mandato de un Intendente, mientras continuamos aferrados a no permitir una segunda candidatura del Presidente de la República. Esta es una de las partes que no entiendo de la Constitución de 1967. O sea, que se permita la reelección del Intendente por una vez y no la de la cabeza del Poder Ejecutivo. Ahora, esto va a ser más difícil de explicar, ya que permitimos que el primero de ellos prolongue su mandato por 15 años, mientras nos oponemos a la reelección del segundo, aunque una inmensa mayoría de la población así lo quiera.

De más está decir que, para mí, esta norma

de permitir un tercer mandato del Intendente --que por mí podrían ser cinco, seis o siete-- sería inadmisible para las próximas elecciones porque, evidentemente, estaríamos alentando la susceptibilidad de que esto tiene nombres y apellidos.

No me voy a referir a otros partidos a efectos de no rozar su sensibilidad, pero debo decir que a nosotros esta norma nos soluciona un problema en Río Negro donde, si postulamos nuevamente a su actual Intendente, se nos acaban los problemas. Sin embargo, creo que esto no le haría bien a los trabajos que estamos realizando, porque es evidente que a esta reforma, a un año de las elecciones nacionales, se le puede atribuir cinco nombres y apellidos.

SEÑOR BOUZA.- A efectos de una mayor brevedad en mi exposición y también porque se da una circunstancia muy especial, quiero decir que los fundamentos que tengo respecto de este punto los expresó con absoluta claridad el señor senador Batalla, en todos sus términos.

Sólo me cabría agregar algo que siempre me preocupó en mis interpretaciones constitucionales. Respecto de la reelección del Vicepresidente no sé si hubo, realmente, intención por parte del constituyente, de establecerla tal como quedó. En consecuencia, eliminar la prohibición creo que se compadece más con lo que era la filosofía constitucional.

Reitero que, en lo demás, hago mías las palabras del señor senador Batalla.

SEÑOR PRESIDENTE.- En este momento falta en Sala únicamente el señor Senador Pereyra. Ya son las 16 y 45 minutos y a las 17 y 30 minutos debemos concurrir a la Asamblea General.

El siguiente tema, si seguimos el orden en que están expuestos, es el que se refiere al carácter electivo de las Juntas Locales. Los otros dos temas son más polémicos y no creo que tangamos tiempo de tratarlos en tan corto tiempo. Por lo tanto, continuamos con el tratamiento del carácter electivo de las Juntas Locales.

SEÑOR ZUMARAN.- Quiero decir que estoy de acuerdo con que las Juntas Locales tengan ese carácter.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Presidencia quiere expresar, para evitar confusiones, que no se trata de declarar electivas en la Constitución a las Juntas Locales, sino de generalizar la posibilidad que la Constitución daba al legislador de declarar electivas ciertas Juntas Locales, es decir, las Juntas Locales Autónomas, también llamadas Juntas de Gestión Ampliada. Se ha declarado que esa limitación no es razonable, que hay un anhelo a nivel de las poblaciones de los distintos departamentos, por elegir ellas mismas sus Juntas. Además, la experiencia indica que la designación de las Juntas por el sistema actual, implica muy complicados acuerdos políticos que muchas veces enrarecen el clima político departamental. Además, tampoco se ha partido de la premisa que corresponde declarar electivas todas las Juntas, porque ello también puede

complicar mucho la gestión de los Intendentes. Por consiguiente, se ha optado por una solución intermedia que consiste en que la ley que declare electivas a una o más Juntas Locales, tiene que contar con la iniciativa del respectivo Gobierno Departamental, al igual que en el sistema presente, donde esa iniciativa se exige para declarar electiva una Junta Local Autónoma. El Parlamento nunca podría, por sí y ante sí, sin conocer la opinión del Gobierno Departamental, declarar electiva una Junta Local.

De esta manera dejo fundada mi posición a favor de esta modificación presentada.

SEÑOR SANTORO.- El proyecto mantiene la posibilidad de designar Juntas Locales a través de la actividad del Gobierno Municipal en las poblaciones que se considere que merecen tenerlas. Además, mantienen la forma de la designación, así como el sistema actual de declarar a determinadas Juntas Locales con el carácter de Gestión Ampliada.

No le vamos a pedir a la Constitución que resuelva la serie de problemas que se generan como consecuencia de designar Juntas Locales con la condición de Juntas de Gestión Ampliada, pero creemos que a través de la ley, habrá que determinar con precisión las facultades de estas Juntas y su relacionamiento con el respectivo Gobierno Municipal, porque hay todo un conjunto de problemas que se dan en ese relacionamiento, que va desde la designación, pasando por la forma de hacerlo, así como todo lo que tiene que ver con el cumplimiento de su gestión.

Estimamos que la posibilidad de que las Juntas Locales puedan, por iniciativa del respectivo Gobierno Municipal, proceder por ley a ser declaradas electivas, soluciona los problemas que plantea la designación de Juntas Locales con la condición de Gestión Ampliada. Se trata de un sistema que, aplicado en el país, no ha dado mucho resultado, generando una serie de conflictos entre el Gobierno Municipal Central y las respectivas Juntas de Gestión Ampliada. Por eso estimamos que la modificación que se propone, en el sentido de que sean de carácter electivo, es beneficiosa.

SEÑOR BLANCO.- Los dos proyectos de reforma constitucional se refieren a este tema de manera parecida. La diferencia estriba en que el "Proyecto de los Cinco" permite la declaración de Juntas Locales Electivas en función de una ley que así lo establezca a posteriori. Si se aprueba esta reforma, la Constitución permitirá que, de aquí en adelante, puedan declararse, por ley, Juntas Locales Electivas, aun cuando no sean de Gestión Ampliada.

En cambio, en el proyecto de reforma que he presentado, se establece que en todas las poblaciones, fuera de la planta urbana, habrá Juntas Locales Electivas.

El motivo de esta propuesta, señor Presidente, radica en que no soy un experto en materia de Derecho Comparado, pero en lo que es de mi conocimiento, pued- decir que en todos los países avanzados y de funcionamiento democrático, cada localidad o cada núcleo urbano cuenta con uno o más funcionarios electos que manejan los asuntos de esa población. Algunos integrantes de esta Comisión tienen por qué saber más que yo de estos temas, pero igualmente me atrevo a decir --reitero-- que en todo país avanzado y democráticamente estable, existe en cada población una autoridad electa.

Nuestro país, de acuerdo con su tradición patria de los cabildos, tuvo esa misma institución, es decir, una autoridad local elegida por el pueblo. Esto fue así, inclusive, durante la Colonia Española.

De modo que, a mi entender, esto debería ser consagrado ya en la Constitución como principio general, sin necesidad de una Ley que lo reglamente posteriormente.

Se han señalado en sala las dificultades que en la práctica se suscitan entre el Gobierno Departamental y las Juntas Locales. A mi juicio, esto es consecuencia de que nuestros Gobiernos Departamentales desde el punto de vista técnico, son, en cierto modo, una estructuración un tanto híbrida, resultante de un Gobierno Regional --como pueden ser las regiones italianas-- y el Gobierno Local o Municipal. Es decir, en nuestra Ley Orgánica Municipal no hay una distinción clara entre la materia municipal propiamente dicha y la de carácter regional o más amplia, que engloba tanto áreas urbanas como rurales, como son los departamentos o, insisto, las regiones en Italia.

A estos efectos, en el proyecto de ley que he presentado, junto

con esta disposición referente a la elección de los Gobiernos Locales, se establece -en una de las normas que inicia este Capítulo-- que la Ley determinará la materia departamental y la municipal, encomendando a la autoridad departamental el manejo de aquella y a las autoridades locales el manejo y la administración de la otra. Además, confiando en la iniciativa de los propios Gobiernos Departamentales, se encomienda la forma de relacionar y coordinar las actividades departamentales y locales, no de acuerdo a un modelo creado en Montevideo, sino a lo que sean las realidades, necesidades y voluntades de los ciudadanos de cada departamento.

De manera que, mi propuesta tiende, por un lado, a revalorizar el concepto de Gobierno Local elegido por el pueblo --esto es, directamente por el vecino-- y, por otro, a través de estos otros elementos que mencionaba, a restructurar el régimen departamental y de Gobierno Local, confiriéndole así una mayor descentralización y autonomía. Además, de acuerdo con ese mismo artículo a que hacía referencia, se habilitaría a estos Gobiernos Departamentales a asumir, en acuerdo con las autoridades nacionales, el cumplimiento de determinados servicios y funciones de carácter nacional como, por ejemplo, los de seguridad, que actualmente están autorizadas por la Carta desde el momento en que se excluye de la materia departamental. En la iniciativa por mí presentada se le da a este aspecto un contenido más específico y concreto, habilitando jurídicamente un enlace entre las actividades nacionales y las departamentales.

De manera que, el Gobierno Departamental pasaría a realizar tareas --que en la actualidad es una mezcla de Gobierno Regional y Comunal-- de un Gobierno Regional, en el concepto de región igual departamento, cumpliendo en esa área servicios en enlace con el Gobierno Nacional.

En esta estructura tendríamos, entonces, Gobierno Local propio --que directamente se va a entroncar con la tradición patria y con la práctica actual en todas partes del mundo-- diferencia entre lo local y lo municipal --local igual municipal-- departamental o regional y enlace de lo regional con lo nacional. Lo referente a la coordinación dentro del departamento, estará a cargo del Gobierno Departamental, no en base a un modelo o patrón único dictado desde Montevideo, sino en función de las necesidades y características de cada lugar.

Por estas razones, en este esquema --adelanto mis excusas por haber rozado el tema departamental, pero ya se había hecho alguna alusión a él-- la designación por elección de los gobernantes o administradores locales, es un elemento que política y jurídicamente reviste una gran importancia y preferiría que no quedara supeditado a una ulterior reglamentación legal, sino que desde ya estuviera consagrado en la Constitución de la República.

SEÑOR RICALDONI.- Estimo que si la Comisión resolvió en el día de ayer escuchar el punto de vista de los Intendentes, quizás fuera bueno postergar la discusión amplia de este tema hasta luego de recibirlos. Digo esto, no sólo por una razón de cortesía, sino también por motivos

de utilidad para nosotros, en cuanto a saber cuál es la postura de ellos.

Evidentemente no se trata de un tema sencillo; no es fácil, a través de un texto constitucional, delimitar las competencias de las Juntas Locales respecto de las Intendencias y de las propias Juntas Departamentales. Las experiencias que se recogen de tanto en tanto, demuestran, a veces, que esto que tiene una finalidad compartible, al menos en teoría, en la práctica puede ser un agente de perturbación no deseado en lo relativo al funcionamiento departamental.

SEÑOR BLANCO.- En virtud de un comentario realizado por el señor senador Ricaldoni, deseo aclarar que no estoy postulando que se delimite, ya en la Constitución, la materia municipal de la regional. Señalo que la Carta se limitaría a indicar que existe una distinción entre una y otra y, luego, la ley lo determinaría.

Posteriormente, el enlace y la coordinación de los organismos departamentales, esto es, juntas e intendencias, con determinadas Juntas Locales, sería estructurado y organizado por los propios Gobiernos Departamentales, los que tendrían iniciativa en materia legislativa para establecer, por ejemplo, que en Maldonado las Juntas Locales deben cumplir determinadas funciones y que se relacionarán entre sí y con el Gobierno Departamental, de determinada manera; en Artigas lo instrumentarán de otra forma y así en cada departamento, siempre en función de la voluntad del Gobierno, de la Junta de ese departamento y del Intendente, así como de las necesidades y realidades de cada uno.

SEÑOR RICALDONI.- Entiendo el razonamiento expuesto por el señor senador Blanco, pero insisto en que me preocupa la evidencia de que no siempre es sencillo hacer la atribución de competencias específicas que no sean concurrentes a los Gobiernos Departamentales, tal como se conciben actualmente, y a estas Juntas Locales. Por ejemplo, en un Departamento como el de Montevideo, me resulta muy difícil imaginar cuál es la ventaja, teniendo en cuenta que no hay zonas geográficas que separen a los centros urbanos --la misma situación se da en Canelones--, y cómo se puede hacer posible un funcionamiento que no signifique un enfrentamiento entre las Juntas Locales y la Intendencia Municipal.

En definitiva, creo que se trata de un tema a analizar y no creo que sea bueno que lo considere más a fondo en este momento porque se presta a una serie de dudas. Por este motivo, me parece que es importante escuchar la opinión del Congreso Nacional de Intendentes y, en ese sentido, sería muy útil postergar estas definiciones hasta que tratemos un punto que mencioné en mi primera intervención, que es el de la descentralización territorial. Si tal como pensamos, ciertas funciones que actualmente cumple el Poder Ejecutivo pueden o deben ser trasladadas a los Gobiernos Departamentales, se me ocurre que lo primero que deberíamos hacer sería --siempre que sea posible-- ponernos de acuerdo en este punto para recién después --dentro de esta idea que será plasmada en un texto-- resolver cuál es el rol que tendría cada una de estas Juntas Locales. Estoy reclamando determinadas disposiciones en las enmiendas que se realicen al texto constitucional, que aseguren la posibilidad de que el Poder Ejecutivo gobierne mejor; no puedo pretender una posición diferente en lo que tiene que ver con el rol que cumplen los Intendentes Municipales en la órbita departamental, por supuesto, más allá de las coordinaciones que se establezcan entre los Gobiernos Departamentales y el Gobierno Nacional.

Por estos motivos, considero que el tema no está lo suficientemente maduro como para seguir adelante con su tratamiento en el día de hoy.

(Ocupa la Presidencia el doctor Américo Ricaldoni)

SEÑOR BATALLA.- Creo que el tema planteado excede las soluciones recogidas en el proyecto de ley. A este respecto, comparto gran parte

de lo que ha señalado el señor senador Blanco y considero que el mecanismo propuesto por el señor senador Ricaldoni, desde el punto de vista instrumental, es el correcto. A mi juicio, no podemos agotar el tema de la reforma constitucional única y exclusivamente en lo que pueden ser sus aspectos políticos --sin perjuicio de que la descentralización territorial puede serlo-- ya que es un concepto mucho más profundo y de una enorme significación.

El señor senador Blanco ha situado el centro de la cuestión en donde considero que debe estar. No creo decir cosas que no puedan ratificar los otros señores senadores integrantes del Grupo de los Cuatro --creo que en ese momento el Herrerismo aún no se había integrado al Grupo-- si señalo que el tema de los gobiernos locales fue amplia y exhaustivamente discutido. Además, se llegó a la solución marchando el proyecto "al tranco del más lento"; es decir, en el sentido de la solución de menor relevancia y autenticidad en cuanto al proceso de descentralización. Como decidido partidario de la descentralización territorial, creo que el mundo marcha hacia un fortalecimiento de las estructuras regionales y pienso que no cumpliríamos con nuestra obligación en este caso si no asumimos este tema. Al respecto, considero imprescindible --tal como lo planteaba en el día de ayer y esta discusión del día de hoy nos da la razón-- la necesidad de una reunión con la Comisión de Legislación del Congreso Nacional de Intendentes. Incluso, se me ha manifestado por parte de representantes de la Mesa del Congreso Nacional de Ediles --no sé si ha ocurrido lo mismo con otros señores senadores-- el deseo de ser escuchados en este ámbito. Creo que este intercambio puede aportarnos más elementos de juicio a los efectos de buscar caminos que tiendan a lograr una

descentralización que cuente, por lo menos, con el consenso de las estructuras que actualmente funcionan a nivel departamental. Esto no solamente implica un fortalecimiento de las estructuras departamentales sino también de las locales, ya que existen localidades en el país que única y exclusivamente tienen posibilidades de supervivencia en la medida que cuenten con gobiernos locales.

En consecuencia, se trata de un tema importante, todos tenemos la obligación de asumir su real trascendencia y me parece positivo el planteamiento del señor Senador Blanco. Además, estimo conveniente la cuestión de orden formulada por el señor senador Ricaldoni en el sentido de postergar la resolución sobre este punto hasta tanto haber escuchado a los representantes del Congreso Nacional de Intendentes y, si así lo solicitaran, a los del Congreso Nacional de Ediles. Este sería nuestro planteamiento, ratificando lo que considero fue una moción de orden del señor senador Ricaldoni.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Américo Ricaldoni).- Deseo aclarar que no lo plantée como una moción de orden sino, simplemente, como un punto de vista personal.

SEÑOR MILLOR.- Estoy de acuerdo con ese punto de vista y también con lo manifestado por el señor senador Batalla, pero en el Orden del Día figura como punto concreto, pura y exclusivamente, el carácter electivo de las Juntas Locales. El otro tema sería el relacionamiento de las Intendencias Municipales con las Juntas Locales e, incluso, el propio funcionamiento y las atribuciones de éstas. En este punto, coincido casi en un cien por ciento con la propuesta del señor senador Blanco, a la que simplemente le haría una pequeña corrección en el sentido de establecer determinados parámetros a partir de los que hubiese Juntas

Locales que fueran electivas. Al respecto, modestamente proponemos el siguiente texto para el artículo 287: "En toda población mayor de dos mil habitantes fuera de la planta urbana de la capital del Departamento, habrá una Junta Local, la que será electa por el cuerpo electoral respectivo." El resto del texto queda sin modificaciones y finaliza señalando: "La Ley determinará las atribuciones de las Juntas Locales." De esta manera, estamos estableciendo un límite bastante lógico porque, de acuerdo con un relevamiento --que puede ser impreciso--, en el Uruguay existen ochenta localidades que no son capitales de departamento --excluyendo entre otras a Río Branco-- que cuentan con más de dos mil habitantes.

También proponemos una redacción para el artículo 288, que es la siguiente: "La Ley por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara podrá dotar de autonomía a las Juntas Locales ubicadas en localidades que cumplan con los siguientes requisitos: a) Contar con más de diez mil habitantes. b) Constituir una población que ofrezca interés desde el punto de vista turístico. c) Constituir una población considerada como viable para asentar un polo de desarrollo."

En el día de hoy el señor senador Santoro señaló que la experiencia no había funcionado bien, pero no sé si se refería a las Juntas Locales o específicamente a las Juntas Locales Autónomas.

SEÑOR SANTORO.- Me refería a las Juntas Locales de Gestión Ampliada.

SEÑOR MILLOR.- A ese respecto, tenemos el ejemplo de la Junta Local de Río Branco, en el que coincido que no ha funcionado como se había esperado. Sin embargo, esto podría quedar supeditado a una reglamentación posterior de la Ley. En principio, somos partidarios de este procedimiento, respecto al que existe un proyecto de ley en el

Poder Legislativo para dotar de autonomía a la Junta Local de Bella Unión, ubicada en un punto muy particular y casi diría totalmente aislado de la capital departamental. También existen casos similares como el de Paso de los Toros, en los que se podría tratar de profundizar esta experiencia de las Juntas Locales Autónomas. Creo que los tres requisitos que hemos propuesto --que pueden no darse conjuntamente-- constituyen una herramienta a tener en cuenta.

En cuanto a la posibilidad de escuchar la opinión de los Intendentes Municipales, considero que ese procedimiento es correcto. Sin embargo, creo que el tema radica en analizar si la experiencia de las Juntas Locales funciona en su relacionamiento con las Intendencias Municipales o --como señalaba el señor senador Ricaldoni-- si posibilita las facilidades que proponemos en cuanto al ejercicio del Gobierno. No se trata de decidir si son electivas, sino de determinar o no su supresión, pero de mantenerlas, creemos que debe ser la Constitución la que establezca --como lo señaló el señor senador Blanco-- que en aquellas localidades que cuenten con más de dos mil habitantes, serán electas por sus propios vecinos.

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Américo Ricaldoni).- Se levanta la sesión.

(Es la hora 18 y 10 minutos)